



Avvocatura dello Stato

Via Vecchia Ognina, 149 - 95129 Catania

Catania, 16 aprile 2018

Affare legale 001590/2018

Avvocato DOMENICO MAIMONE

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
Dip. Programm. e Gestione Risorse Umane, Finanz. e Strum.
- Dir. Gen. Risorse Umane e Finanziarie
Viale Trastevere, 76/a
00153 ROMA
Part.nr.: 23069
PEC - dgruf@postacert.istruzione.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI MESSINA
Piazza Pugliatti, 1
98100 MESSINA
Part.nr.: 23070
PEC - protocollo@pec.unime.it

Oggetto CONSORZIO UNIVERSITARIO MEGARA IBLEO c/ MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITA'
RICORSO AL T.A.R. CON SOSPENSIVA
Protocollato il 12-04-2018
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE CATANIA

Si trasmette copia del ricorso in oggetto, con preghiera di inviare una relazione illustrativa dei fatti posti a base degli atti impugnati e delle ragioni giuridiche che hanno condotto alla loro emanazione, nonchè la relativa documentazione. In base alle disposizioni operative del processo amministrativo telematico, al fine di consentire il deposito, i documenti dovranno pervenire corredati di apposito indice, in formato pdf (un file pdf per ciascun documento denominato con la numerazione progressiva indicata nell'indice ed una breve descrizione del contenuto). L'invio dovrà avvenire solo all'indirizzo pec dell'Ufficio indicato in epigrafe (escludendo ulteriori invii ad altri indirizzi di posta elettronica o pec se non eventualmente, ma solo in via informale, a quello dell'Avvocato incaricato, indicato nella presente missiva). Considerato che con il ricorso è stata avanzata istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato, la cui trattazione può essere fissata alla prima camera di consiglio successiva al decorso del termine di venti giorni dalla notificazione del ricorso, si prega di far pervenire quanto richiesto con ogni urgenza e comunque in tempo utile per predisporre la difesa che dovrà essere depositata almeno due giorni liberi prima della camera di consiglio stessa.

Si resta in attesa e si riservano, comunque, notizie sugli sviluppi della controversia

L'Avvocato Distrettuale dello Stato
Avv. Giuseppina Tutino

Nella futura corrispondenza dovranno essere riportati l'indirizzo completo di codesta Amministrazione, comprensivo di fax e posta elettronica certificata, ed il nominativo del funzionario referente. Si prega, inoltre, di indicare il numero di affare legale identificativo della pratica e l'avvocato incaricato.

Si informa che le richieste telefoniche di informazioni sugli sviluppi della questione trattata dovranno essere limitate a casi di particolare urgenza, dovendosi fare ricorso per tutte le comunicazioni alla posta elettronica certificata come previsto dall'art. 47 D.lgs. 7.3.2005 n. 82.

Avvocato incaricato

DOMENICO MAIMONE

Pec

catania@mailcert.avvocaturastato.it

Tel

0957 221328 - 29 - 37

Fax

0957 221336

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA
SICILIA
SEZIONE STACCATA DI CATANIA**

RICORSO

**CON ISTANZA DI SOSPENSIONE CAUTELARE E CONTESTUALE
RICHIESTA DI MISURA CAUTELARE DA ASSUMERSI CON DECRETO
PRESIDENZIALE AI SENSI DELL'ART. 56, C.P.A.**

Per il **CONSORZIO UNIVERSITARIO MEGARA IBLEO**, in persona del presidente *pro tempore* Sebastiano Caporale, con sede in via A. De Gasperi n. 17, 96010 Priolo Gargallo (SR), C.F. 93046130899, rappresentato e difeso, come da procura in calce al presente atto, dagli avvocati Giorgio Nicastro Del Lago (C.F. NCSGRG78H29H163J – P.E.C.: avv.nicastrodellago@pec.it) e Francesco Nicotra (C.F. NCTFNC78A27C351S – P.E.C.:francesco.nicotra@pec.ordineavvocaticatania.it), ed elegge domicilio presso lo studio di quest'ultimo in Catania, via F. Crispi, n. 225.

I suddetti difensori dichiarano di voler ricevere le comunicazioni relative al presente ricorso ai numero di fax 0931.1965488 e 095.532537;

- ricorrente -

CONTRO

Università di Messina, in persona del Rettore *pro tempore*, con sede in Messina, Piazza Pugliatti, n. 1, Cod. Fiscale 80004070837 - P.IVA 00724160833, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, con sede in Via Vecchia Ognina, 149 – 95127 Catania, CF 80014130878;

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con sede in Viale Trastevere, 76, 00153 Roma in persona del Ministro *pro tempore*, C.F. 80185250588, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, con sede in Via Vecchia Ognina, 149 – 95127 Catania, CF 80014130878.

- resistenti -

PER L'ANNULLAMENTO

**Previa SOSPENSIONE CAUTELARE DEI SUOI EFFETTI e contestuale
RICHIESTA DI PREVIA MISURA CAUTELARE DA ASSUMERSI CON
DECRETO PRESIDENZIALE AI SENSI DELL'ART. 56, C.P.A.:**

- del Decreto del Prorettore Vicario dell'Università di Messina n. 639 del 30.03.2018, prot. n. 255577, avente ad oggetto il recesso dalla Convenzione sottoscritta in data 30.03.2004 con il Consorzio Universitario Megara Ibleo, comunicato via p.e.c. il 30.03.2018;
- della comunicazione dell'Università di Messina del 12.04.2018, inviata tramite e-mail;
- di tutti gli atti interni al procedimento amministrativo avviato per l'emanazione del provvedimento di recesso impugnato;
- di ogni altro atto e/o provvedimento precedente o successivo, comunque connesso, presupposto e/o consequenziale.

nonché

per la condanna al risarcimento del danno ingiusto subito dal ricorrente per effetto dei provvedimenti impugnati e del mancato accreditamento presso l'ANVUR.

FATTO

Per comprendere meglio i fatti che hanno generato l'instaurazione del presente giudizio, occorre ripercorrere, sia pure brevemente, le vicende che hanno dato origine al procedimento cui la richiesta di accesso agli atti inerisce.

L'Università di Messina, in ottemperanza al deliberato di S.A. del 29/06/2004, ha sottoscritto in data 7 settembre 2004 una convenzione di durata ventennale con il CUMI - Consorzio Universitario Megara Ibleo - per la promozione e lo sviluppo di studi universitari nella provincia di Siracusa e nella Sicilia Orientale con l'istituzione del corso di laurea in "Scienze Giuridiche" - Classe 31 - in Priolo Gargallo con decorrenza dall'a.a. 2004/05 (**DOC. 1**).

La predetta convenzione all'art. 3, c.1 recita: "L'Università di Messina, con decorrenza dall'a.a.2004/2005, attiverà nel Comune di Priolo Gargallo un primo corso di laurea in "Scienze Giuridiche" (Classe 31), e si impegna a mantenerlo per tutta la durata della presente convenzione, che avrà durata ventennale".

Il CUMI, secondo l'impegno sottoscritto, oltre ad assumere l'onere di mettere a disposizione i locali idonei per le attività didattiche, ha assunto l'impegno al pagamento di tutte le spese di funzionamento ivi comprese le indennità di Presidenza, il compenso del Dirigente dell'Area delle Segreterie, coordinatore dei servizi amministrativi ed economico-finanziario, il trattamento economico dei docenti, nonché le spese di viaggio, soggiorno ed indennità di missione del personale docente e non e le eventuali spese di assicurazione dovute per legge.

Nonostante la regolarità sul piano didattico ed economico-finanziario dell'attività svolta dal CUMI, in data 30.03.2018, il Prorettore Vicario dell'Università degli Studi di Messina ha inviato tramite p.e.c. una comunicazione di recesso dalla Convenzione sottoscritta in data 07.09.2004 (**DOC. 2**).

Il decreto rettoriale deve considerarsi del tutto illegittimo e va pertanto annullato per i seguenti motivi di:

DIRITTO

1) Violazione di legge per incompetenza funzionale per violazione e falsa applicazione dello statuto di Ateneo, perché il provvedimento non è stato firmato dal Rettore.

La questione posta all'esame di questo Ecc.mo Tribunale Amministrativo attiene alla legittimità dell'atto di risoluzione di una convenzione stipulata tra l'Università di Messina e il Consorzio Universitario Megara Ibleo, che prevede l'impiego di docenti appartenenti al primo dei due enti per sopperire alle esigenze didattiche del territorio circostante al Comune di Priolo Gargallo, ricevendo di converso benefici economici.

In via preliminare, va rilevato che sul piano della natura della convenzione, si è in presenza di un accordo tra l'Università di Messina e un ente di rilevanza organizzativa finalizzata a perseguire interessi pubblici.

La convenzione ha lo scopo di dare continuità all'esperienza della sede didattica decentrata – Dipartimento in cui è incardinato il Corso di Laurea Magistrale dell'Università di Messina presso la sede di Priolo Gargallo per un migliore inserimento nella realtà universitaria dei giovani appartenenti al territorio della Sicilia sud orientale ed una fruizione della formazione universitaria più diretta e agevole, nel rispetto della normativa vigente e della programmazione e degli indirizzi ministeriali.

Ciò premesso, va rilevato che se la decisione di recedere dalla convenzione è assunta dall'Università ciò avviene mediante un atto che deve essere qualificato come provvedimento unilaterale di revoca per eventuali sopravvenienze adottato all'esito di un procedimento amministrativo, che sortisce effetti diretti sull'attività che gli organi competenti stanno svolgendo in attuazione della convenzione stessa.

Illegittimo risulta l'atto adottato dal Prorettore vicario dell'Università di Messina, sia per difetto di competenza dello stesso, sia in quanto **non preceduto da alcuna delibera da parte del Consiglio di amministrazione e del Senato accademico dell'Università.**

A ciò va aggiunto che, nella fattispecie in esame è necessario rispettare le regole generali, poste dalla legge n. 241 del 1990, che presiedono allo svolgimento di tale attività, con conseguente necessità di assicurare, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n. 241 del 1990, la partecipazione procedimentale dei rappresentanti del Consorzio ricorrente.

L'amministrazione resistente aveva, pertanto, l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento in modo da consentire al Consorzio ricorrente di dare il proprio contributo nella definizione dell'assetto di interessi contenuto nell'accordo in esame.

Né possono ritenersi sussistenti i presupposti per affermare non necessario l'avvio del procedimento.

In proposito, innanzitutto, non può considerarsi sufficiente il semplice invio di una e-mail, come avvenuto in data 30 marzo 2018, con la quale il prorettore vicario dell'Università di Messina si è limitato a comunicare il recesso senza alcuna motivazione. In secondo luogo, la comunicazione del procedimento deve avere un

contenuto completo ai sensi dell'art. 8 della legge n. 241 e non è sufficiente una conoscenza generica perché possa dirsi raggiunto il risultato della garanzia partecipativa.

In terzo luogo, il provvedimento del prorettore vicario non è stato preceduto da alcuna deliberazione da parte sia del Consiglio di amministrazione sia del Senato accademico e risulta inficiato da un'evidente carenza motivazionale, anche alla luce del livello di conoscenza che deve essere raggiunto ai fini del giudizio di equipollenza rispetto all'obbligo formale di comunicazione.

Ancora, non può configurarsi alcuna fattispecie di urgenza che poteva giustificare nella fattispecie in esame la deroga all'obbligo di comunicazione che avrebbe dovuto essere oggettiva e risultare dalla natura del procedimento stesso e non anche dall'esigenza di rispettare termini che l'amministrazione si è data per l'esercizio di taluni poteri, atteso che, in questo caso, una adeguata programmazione delle attività amministrative e didattiche da parte del Consorzio ricorrente avrebbe consentito di assicurare la necessaria partecipazione procedimentale.

In relazione ai profili su indicati, deve rilevarsi come sia proprio la discrezionalità che connota gli atti impugnati attinente al merito delle scelte amministrative e didattiche a dimostrare come la partecipazione procedimentale possa, in questi casi, offrire ai soggetti coinvolti nella convenzione contributi conoscitivi rilevanti al fine di potere pervenire a valutazioni anche di opportunità diverse da quelle in concreto adottate.

Il decreto sul punto non solo non è sufficientemente chiaro ma si mostra addirittura perplesso dal momento che, come lamentato dall'odierno ricorrente, nello stesso atto sono assenti motivazioni atte a giustificare un simile ed improvviso provvedimento di recesso.

2) Eccesso di potere per manifesta contraddittorietà, difetto d'istruttoria e travisamento dei fatti – Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 27 gennaio 2012 n. 19, incompetenza, eccesso di potere per difetto dei presupposti, ingiustizia manifesta e sviamento di potere, illogicità ed irrazionalità,

contraddittorietà, violazione del giusto procedimento, difetto d'istruttoria – Violazione dell'art. 2 della l. n. 240 del 2010 – Violazione dell'art. 5 del regolamento di Ateneo per l'integrità scientifica nella ricerca e del giusto procedimento, essendo stata omesso il parere del Senato Accademico prevista dalle previsioni legislative e regolamentari – Violazione dell'art. 10, punto 6, lett. d) dello Statuto di legge – Violazione dell'art. 12, punto 1, lett. d) – Eccesso di potere.

Il recesso dalla convenzione non è stato assunto dal Rettore, previo parere del Senato Accademico, come prescritto dall'art. 2, comma 1, lett. e), e previa determinazione del Consiglio di Amministrazione in base all'art. 2, lett. h), della l. n. 240 del 2010, bensì dal **Prorettore vicario**.

L'iter procedurale seguito è palesemente illegittimo e violativo delle prerogative che per legge appartengono al Senato Accademico ed al Consiglio di Amministrazione dell'Università di Messina.

In virtù della l. n. 240 del 2010 e dello Statuto dell'Università di Messina è innanzitutto il Rettore e non il prorettore vicario che avrebbe dovuto proporre al Senato accademico ed al Consiglio di Amministrazione dell'Università di Messina le determinazioni da adottare in merito ad un eventuale scioglimento della convenzione esistente con il Consorzio Universitario Megara Ibleo.

Al riguardo l'art. 9, punto 6, stabilisce che: "Il Rettore nomina tra i professori di prima fascia a tempo pieno un Prorettore vicario che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento. **In caso di cessazione anticipata del Rettore dalla carica, il Prorettore vicario esercita le funzioni rettorali di ordinaria amministrazione.**

Nella fattispecie in esame è in primo luogo evidente che non si è in presenza di un atto di amministrazione ordinaria, tenuto conto che trattasi di un atto che incide significativamente sulla stessa attività didattica dell'Università di Messina.

Anche sussistendo – e non era questa l'ipotesi – i presupposti per una sostituzione legittima del Rettore, in ogni caso, il Prorettore non potrebbe prescindere dal previo intervento del Senato accademico e del Consiglio di Amministrazione per adottare

provvedimenti – come quello di recesso impugnato – che abbiano per oggetto la istituzione o soppressione di corsi di studio, sedi decentrate di attività didattica.

L’iniziativa del prorettore, in nessun modo può involgere una incidenza sulla competenza del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione in merito alle determinazioni di cui all’art. 1, comma 1 della l. n. 240 del 2010.

In proposito, è evidente, infatti, che il legislatore ha consapevolmente rimesso al Senato Accademico ed al Consiglio di Amministrazione, espressione di tutte le componenti chiamate (sempre per legge) a farne parte, le determinazioni *de quibus* (riferite alla volontà di sciogliere convenzioni universitaria aventi ad oggetto l’attività didattica), non operando, in considerazione della diversità della natura del potere esercitato, il principio del c.d. “giudizio tra pari” che trova applicazione per i procedimenti relativi ai rapporti contrattuali tra privati (principio, infatti, positivizzato nella stessa l. n. 240 del 2010).

In particolare, **l’art. 10 dello Statuto dell’Università di Messina** stabilisce che il Senato accademico è organo di indirizzo e consulenza ed esercita le competenze relative alla programmazione delle attività didattiche e di ricerca dell’Università, fatte salve le specifiche attribuzioni delle singole strutture didattiche e scientifiche. **Spetta al Senato accademico, tra le altre funzioni, esprimere parere obbligatorio sulla istituzione o soppressione di corsi di studio, sedi decentrate di attività didattica, Dipartimenti e Centri interdipartimentali, Strutture interdipartimentali di raccordo, scuole ed altre strutture didattiche e scientifiche (punto 6, lett. d) (DOC. 3).**

Ancora, **l’art. 12 dello Statuto dell’Università di Messina**, prevede che il Consiglio di Amministrazione, nell’esercizio della funzione di indirizzo strategico dell’Ateneo delibera l’attivazione e la soppressione di corsi e di sedi, di Dipartimenti e Centri interdipartimentali, Strutture interdipartimentali di raccordo, scuole ed altre strutture didattiche e scientifiche (punto 1, lett. d) (DOC. 3).

Per queste ragioni il decreto impugnato va annullato.

3) Difetto di istruttoria e Violazione degli artt. 7 e 10-bis L. n. 241/90 — Violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione – Eccesso di potere per difetto dei presupposti, insufficienza di motivazione e carenza di istruttoria – Violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione

Le norme indicate in epigrafe, lungi dal rappresentare un mero simulacro di democraticità, impongono all'Amministrazione di comunicare l'avvio del procedimento ai soggetti interessati.

La legge n. 241/90, infatti, nell'imporre alle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo della comunicazione agli interessati dell'avvio del procedimento amministrativo, ha recepito un criterio di regolamentazione dell'azione dei pubblici poteri incentrato sulla valorizzazione del metodo dialettico e di cooperazione come forma inderogabile di esercizio della funzione amministrativa.

Con riferimento alla fattispecie concreta, in ordine alla violazione delle norme sull'avvio del procedimento amministrativo, va rilevato che il prorettore vicario non ha proceduto ad inviare alcuna comunicazione al ricorrente prima di disporre il recesso della convenzione esistente, impedendo in tal modo allo stesso di presentare osservazioni e/o se necessario documenti integrativi.

Il provvedimento gravato manca di un effettivo fondamento giuridico in merito all'obbligo di comunicazione del procedimento, né vi si scorgono ragioni di particolare urgenza che potrebbero aver impedito, ai sensi dell'art. 21 quater della legge 7 agosto 1990 n. 241, l'adempimento di tale formalità.

Il provvedimento impugnato sconta, inoltre, un evidente *deficit* motivazionale, in quanto non fornisce alcuna motivazione sufficiente sulle circostanze che possano giustificare l'omesso avvio del procedimento ex art. 241/1990 ai fini del recesso della convenzione. Sul punto, occorre ricordare che l'articolo 3 della L. n. 241/1990 obbliga la pubblica amministrazione a motivare in maniera chiara ed esauriente ogni provvedimento e, in particolare, ad "indicare i presupposti di fatto e le ragioni

giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria".

Nel caso di specie non vi è nulla di tutto ciò.

Pertanto, l'Amministrazione non ha posto l'odierno ricorrente nella posizione tale da comprendere le ragioni del recesso e non gli ha permesso di esercitare adeguatamente il diritto di difesa, costituzionalmente garantito dagli articoli 24 e 111 della Costituzione.

Né si può dire che la fattispecie in esame esuli dall'obbligo generale di motivazione dei provvedimenti amministrativi.

In definitiva, il provvedimento adottato dall'Amministrazione risulta illegittimo, illogico, irragionevole ed arbitrario, e, pertanto, si chiede che esso sia dichiarato illegittimo ed annullato.

4) Violazione di legge per lesione delle previsioni della Convenzione – Violazione del principio di buon andamento, ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa – Violazione dei principi di affidamento e buon andamento, perdita di chances – Violazione del principio di legittimo affidamento – Violazione degli artt. 1, 2, 3, 22, commi 1, lett. b) e 6, e 24, comma 7, della l. n. 241/1990 – Violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione.

Il provvedimento qui impugnato risulta illegittimo anche sotto altri profili.

In primo luogo, il recesso è stato effettuato in violazione della clausola della Convenzione secondo cui il recesso, **legittimamente effettuato**, deve essere comunicato all'altro ente almeno sei mesi prima dell'inizio dell'anno accademico.

Nella fattispecie in esame, non solo mancano le condizioni per cui il recesso possa considerarsi legittimamente avvenuto nei termini, ma il provvedimento impugnato stabilisce implicitamente **un effetto immediato**, circostanza non ammissibile né giustificata da particolari esigenze di urgenza.

In proposito, vanno anzitutto precisati alcuni elementi di fatto.



Il Consorzio Universitario Megara Ibleo (di seguito anche CUMI), infatti, in base all'art. 1 del proprio statuto (All. 1), è un "consorzio non avente scopo di lucro" appositamente costituito ai sensi dell'art. 60 del T.U. sulla Istruzione Universitaria approvato con R.D. 31/8/1933, n. 1592, per il sostegno del Polo didattico della Provincia di Siracusa dell'Università degli studi di Messina.

Il C.U.M.I. è un "ente pubblico", costituito in ambito provinciale da enti pubblici e privati, a maggioranza pubblica, ed operanti nei comuni che non siano sedi dell'ateneo universitario di riferimento.

In proposito, la qualificazione quale ente pubblico spetta a tutti Consorzi Universitari, che gestiscono corsi di laurea o sezioni staccate di corsi di laurea e/o corsi di studio universitari (corsi o scuole di specializzazione e master universitari) regolamentanti a norma degli articoli 60 e 61 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, se promossi dalle Università, ovvero costituiscono consorzi pubblici di funzioni tra enti locali, a termini dell'art. 31 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, (corrispondente all'abrogato art. 25 della l. 8 giugno 1990, n. 142) applicabile nell'ordinamento regionale a termini dell'art. 37, comma 2, della l.r. 26 agosto 1992, n. 7.

I consorzi di cui agli articoli 60 e 61 del R.D. 1592/1933 sono, inoltre, persone giuridiche pubbliche, per espressa previsione dell'art. 61, comma 1, di tale testo unico.

In particolare: "Il consorzio tra enti locali è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati" (Cons. di Stato, n. 2605/2001; v. anche Cass., ordinanza n. 33691/2002).

Talchè “i consorzi tra enti pubblici territoriali sono considerati essi stessi come enti pubblici territoriali” (Cass., n. 3971/2002). Ciò posto, il consorzio universitario ricorrente ha natura di persona giuridica pubblica.

Invero, a rendere ancora più manifesto quanto delineato, l’Istituto Nazionale di Statistica¹ ha inquadrato i consorzi universitari nel novero dell’elenco delle Pubbliche Amministrazioni.

Da ultimo, tale elenco aggiornato è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 229 del 30 Settembre 2013 e reca il codice Istat 21655679 (**DOC. 4**).

La convenzione sottoscritta il 07.09.2004 (in questa parte, mai modificata nel tempo) disciplina la durata ed il recesso e/o disdetta dalla convenzione, prevedendo all’art. 3 una durata pari a 20 anni con scadenza nel 2024.

Tuttavia, con decreto del Prorettore Vicario datato 30.03.2018, l’Università di Messina, in maniera illegittima, ha deciso di recedere dalla convenzione esistente con il Consorzio ricorrente senza motivare in alcun modo la sua scelta.

Ciò premesso in punto di fatto, due elementi risultano non revocabili in dubbio a seguito della predetta ricostruzione:

Il primo riguarda la natura giuridica della convenzione stipulata che va, invero, inquadrata nello schema dell’accordo fra pubbliche amministrazioni (detto anche “accordo di diritto pubblico” o “contratto ad oggetto pubblico”) previsto dall’art. 15 della legge n. 241 del 1990. L’art. 1 della Convenzione prevede, invero, attraverso lo strumento della convenzione, la costituzione di una sede decentrata per lo svolgimento delle attività didattiche e curriculari del corso di laurea in Scienze Giuridiche (classe 31) al fine di realizzare modello organizzativo che consenta una migliore formazione degli utenti, articolata in una pluralità di realtà territoriali.

La finalità perseguita dal predetto Consorzio tramite la convenzione con l’Università di Messina rientra proprio nella logica degli accordi di cui all’

¹ Compito di tale ente è la ricognizione annuale aggiornata dell’elenco delle Amministrazioni Pubbliche italiane individuate ai sensi dell’art. 1 comma 3 della Legge 196/2009 (Legge di contabilità e di finanza pubblica).

art. 15 della legge n. 241 del 1990 attraverso i quali, come noto, gli enti coinvolti perseguono il soddisfacimento dello stesso (o di analogo) interesse pubblico (cfr., sul punto, CGUE, Grande Sezione, 19 dicembre 2012, n. 152, in tema peraltro di Università) ovvero il coordinamento dei rispettivi ambiti di intervento su oggetti di interesse comune (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 3849/2013); nel caso di specie, l'interesse pubblico comune tra i due soggetti pubblici stipulanti la convenzione può essere sintetizzato nella volontà garantire un migliore inserimento nella realtà universitaria dei giovani appartenenti al territorio della Sicilia sud orientale ed una fruizione della formazione universitaria più diretta e agevole, nel rispetto della normativa vigente e della programmazione e degli indirizzi ministeriali.

Il secondo elemento che emerge dalla ricostruzione operata al precedente punto consiste nel fatto che la convenzione non è ad oggi ancora scaduta (questo avverrà solo nel 2024).

Alla luce delle superiori premesse, si possono richiamare alcuni elementi caratteristici degli accordi fra pubbliche amministrazioni² di cui al citato art. 15 della legge n. 241 del 1990 (che così dispone, per la parte di interesse, ai commi 1 e 2: *“1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.*

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3”):

Le amministrazioni pubbliche stipulanti, al pari dei contraenti di un contratto di diritto privato, partecipano all'accordo ex art. 15 della legge n. 241 del 1990 in posizione di equiordinazione (a differenza degli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento di cui all'art. 11 della legge citata, in cui l'amministrazione pubblica non perde la propria posizione di “supremazia”), ma non già al fine di comporre interessi di carattere

² Gli accordi fra pubbliche amministrazioni sono comunemente denominati “contratti ad oggetto pubblico” e tale definizione non è affatto casuale in quanto è stata generata nell'intento di contrapporli ai contratti di diritto privato di cui agli artt. 1321 e ss. del codice civile, di cui condividono, in particolare, l'elemento strutturale dell'accordo senza tuttavia che, ad esso, si accompagni l'ulteriore elemento della patrimonialità del rapporto.

patrimoniale bensì per coordinare i rispettivi ambiti di intervento su oggetti di interesse comune (al riguardo, va precisato che tale coordinamento può anche implicare la regolamentazione di profili di carattere economico ma, ciò, come necessario riflesso delle attività amministrative che in esso sono regolate, senza cioè che il rapporto assuma il carattere della patrimonialità).

Ciò detto, la verifica circa il rispetto da parte dell'Università di Messina delle modalità di recesso disegnate dalla convenzione è pregiudiziale rispetto alle altre censure proposte con il ricorso introduttivo in quanto deve ritenersi, per quanto si dirà nel prosieguo, che, nell'ambito degli accordi fra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 della legge n. 241 del 1990 (dove tutte perseguono un interesse pubblico comune), la cura dell'interesse pubblico e le sue modalità di perseguimento si esauriscono nelle regole definite nell'accordo stesso. Ciò in quanto, si ribadisce, trattandosi dello stesso interesse pubblico perseguito dai due soggetti pubblici aderenti (connesso con la miglior formazione didattica), le amministrazioni pubbliche interessate si trovano in una posizione di equiordinazione (cit. Cons. Stato, sez. V, n. 3849/2013) tanto che l'interesse dell'Università di Messina non può essere ritenuto prevalente rispetto a quello fatto valere dal Consorzio, ente facente parte dello stesso accordo³.

Diventa, quindi, evidente che, nella fattispecie in esame, assume carattere cogente la disposizione contenuta nel comma 2 del citato art. 15 della legge n. 241 del 1990 laddove, nel richiamare a sua volta il comma 2 del precedente art. 11 in materia di accordi integrativi e sostitutivi, si prevede che, agli accordi di diritto pubblico, si applicano” *...ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili...*”.

Tale previsione, nell'ambito degli accordi o contratti ad oggetto pubblico, assume, ad avviso di questa Difesa, carattere maggiormente cogente rispetto alla sua applicazione

³ Si tratta, invero, di una posizione speculare a quella che si crea nell'ambito dei contratti di diritto privato laddove sussiste, di regola, una posizione di equiordinazione tra le parti contraenti anche se, in questo caso, perseguono interessi di carattere patrimoniale.

con riferimento agli accordi di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990 in quanto, come detto, nel primo caso, le amministrazioni si trovano in posizione di equiordinazione perseguendo tutti interessi pubblici comuni (pari ordinati) mentre, nel secondo, l'ente pubblico conserva la posizione di supremazia (autoritativa) nella misura in cui, trattandosi di un modello procedimentale finalizzato a integrare o a sostituire il provvedimento amministrativo, il contraente privato che conclude l'accordo *ex art. 11* della legge n. 241 del 1990 persegue, comunque, un interesse "sottordinato" a quello dell'amministrazione pubblica.

Non è, invero, un caso che, mentre per gli accordi *ex art. 11* della legge n. 241 del 1990, sia previsto al comma 4 un potere unilaterale di recesso per la pubblica amministrazione in caso di sopravvenuti motivi di pubblico interesse, la stessa previsione non è richiamata nel caso degli accordi *ex art. 15*; ciò costituisce la prova che si tratta di fattispecie del tutto distinta la cui diversa regolamentazione è giustificata proprio dalle differenti posizioni che assumono i contraenti nei due modelli (equiordinazione nell'accordo *ex art. 15* e supremazia dell'ente pubblico in quello *ex art. 11*) e dai distinti interessi perseguiti (tutti pubblici nell'accordo *ex art. 15*, a differenza di quanto avviene nell'accordo *ex art. 11* in cui si "scontrano" interessi pubblici e privati). L'accordo *ex art. 15* della legge n. 241 del 1990 ha natura organizzativa e non costituisce uno strumento idoneo a spostare le competenze in capo alle singole amministrazioni che lo stipulano.

L'assetto di interessi definito dall'accordo di che trattasi non è disponibile da parte di una sola amministrazione (nella specie l'Università di Messina) ed è modificabile solo attraverso l'accordo di tutte le amministrazioni coinvolte⁴.

Da ciò si ricava che l'esclusione del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 dalla disciplina degli accordi di diritto di pubblico *ex art. 15* (non ascrivibile, come detto, a mera dimenticanza) comporta che il recesso ha natura privata (nel senso cioè

⁴ Come peraltro precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 121/2010, seppure in tema di accordi di programma (che costituisce, come noto, una *species* del *genus* degli accordi di diritto pubblico di cui all'art. 15 della legge n. 241 del 1990), l'attribuzione ad una parte pubblica di un ruolo preminente "è incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata dalla paritaria codeterminazione dell'atto".

che sono applicabili gli artt. 1372 e 1373 c.c., in quanto compatibili) e che l'accordo è intangibile.

Di conseguenza, l'ente pubblico può recedere dall'accordo in caso di mutuo dissenso (cit. art. 1372 c.c.) oppure nei limiti di quanto previsto nell'accordo sottoscritto dalle parti (anche se a ciò, va aggiunto, per completezza, trattandosi sempre di enti che perseguono interessi pubblici, che l'accordo deve essere ritenuto modificabile con il consenso di tutte le parti ma eventuali situazioni di conflitto devono poter essere superate, nel rispetto del principio di leale collaborazione, attraverso idonee procedure e trattative tra le parti stesse il cui esito anche negativo può essere censurato dinanzi al giudice amministrativo).

Ora, applicando alla fattispecie in esame le suesposte coordinate ermeneutiche, può affermarsi che il recesso operato dall'Università resistente non è stato esercitato nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3 della convenzione che scadrà solo nel 2024.

Ciò premesso, va osservato, applicando i canoni ermeneutici su richiamati, con riferimento all'esercizio del potere di recesso da parte dei soggetti della convenzione, che quest'ultima non prevede affatto in favore della Università stipulante un diritto potestativo unilaterale durante il periodo di vigenza dell'accordo, da esercitare previo preavviso di sei mesi, ciò in quanto **detto termine, comunque, va riferito al momento in cui è scaduto il ventennio di vigenza della convenzione, quando cioè deve essere sottoposta alla eventuale procedura di rinnovo.** In questo ultimo caso, quindi, l'Università di Messina ove non voglia procedere al rinnovo alla scadenza del ventennio dovrà darne preventiva comunicazione (sei mesi prima) al Consorzio ricorrente.

Questa, invero, è l'unica interpretazione in linea con i predetti canoni ermeneutici e la clausola si giustifica anche per l'esigenza di garantire l'affidamento e gli interessi degli studenti, i quali devono essere messi a conoscenza, per tempo (sei mesi prima della scadenza naturale del ventennio di vigenza della convenzione), circa la possibilità o meno di completare gli studi presso la sede distaccata.

Da ciò deriva che il recesso dell'Università di Messina è stato operato in violazione della convenzione, con conseguente illegittimità del decreto emesso dal Prorettore Vicario.

5) Violazione di legge per lesione delle previsioni della convenzione – Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, rispettivamente intesi come: “ragionevolezza”, “legittimo affidamento del cittadino nello Stato” e “certezza del diritto” (art. 3); “buon andamento ed imparzialità della P.A” (art. 97) – Violazione del principio di buon andamento, ragionevolezza e proporzionalità dell’azione amministrativa – Perdita di *chances*.

Il provvedimento qui impugnato risulta illegittimo anche sotto ulteriori profili.

- A. Il recesso *in itinere* dalla convenzione, come censurata nei precedenti motivi di ricorso, individua un comportamento della Pubblica Amministrazione che si pone in aperto ed evidente contrasto con alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, ed in particolare con i seguenti capisaldi: in primo luogo con quello di **ragionevolezza** (art. 3 Cost.), poiché è del tutto illogico che in un primo momento un provvedimento (la Convenzione del 2004) riconosca agli studenti, ai fini degli studi universitari, una determinata valorizzazione del proprio percorso di studio presso una sede distaccata; e poi, in un secondo momento, altro provvedimento esclude l’operatività della sede presso cui vengono svolti gli studi universitari, ponendo nel nulla l’opportunità di svolgere tali studi presso una sede distaccata in funzione della stessa identica finalità, e perdipiù proprio mentre le prove di esame accademiche sono in corso di svolgimento.

La stessa ragionevolezza delle leggi (che vale anche per gli atti amministrativi), del resto, esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal Legislatore. Si ha, dunque, irragionevolezza, quando si riscontri una contraddizione tra una disposizione legislativa ed il pubblico interesse perseguito.

Il canone di ragionevolezza costituisce, peraltro, un limite al potere discrezionale del Legislatore il cui superamento, sotto forma di “eccesso di potere legislativo”, può portare il Giudice delle Leggi ad emettere una declaratoria di illegittimità costituzionale⁵.

Venendo alla fattispecie in esame, meritano quindi di essere segnalati i principi di ragionevolezza e proporzionalità dell’attività amministrativa, in funzione dei quali i diritti e le libertà dei cittadini e, conseguentemente, delle comunità territoriali, possono essere limitati solo nella misura in cui ciò risulti ragionevole e indispensabile per proteggere gli interessi pubblici.

Tali principi governano l’azione dei pubblici poteri e rappresentano criteri di sindacato non solo sulla costituzionalità delle leggi, ma anche sulla legittimità degli atti amministrativi; essi, inoltre, afferiscono a tutti gli ambiti caratterizzati dall’esercizio di un pubblico potere assurgendo a parametro di misurazione dei rapporti tra l’autorità e i *cives*.

In particolare, mentre la ragionevolezza implica una valutazione “qualitativa” degli interessi, affinché il potere discrezionale sia impiegato in modo tale che il sacrificio imposto ai cittadini sia congruo rispetto all’interesse pubblico; attraverso la proporzionalità si definisce la “quantità” del potere discrezionale da utilizzarsi, affinché l’interesse privato sia inciso nella misura considerata adeguata a perseguire il fine pubblico e, pertanto, possa essere raggiunto tramite un mezzo che comporti un minore pregiudizio per l’interesse dei privati.

Mentre il primo, proprio perché relativo ad una valutazione “qualitativa” degli interessi, attiene all’*iter* procedimentale e, specialmente, alla fase istruttoria; il principio di proporzionalità afferisce al provvedimento o, più in generale, alla statuizione finale assunta dall’amministrazione.

⁵ La Corte costituzionale, infatti, ha affermato la violazione del principio di ragionevolezza allorché la norma censurata presenti una intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità rispetto al contesto normativo preesistente (cfr. sentenza n. 450 del 2000) o rispetto alla complessiva finalità perseguita dal Legislatore (cfr. sentenza n. 416 del 2000) che, nella specie, dovrebbe essere la valorizzazione del merito scolastico in sede di accesso degli studenti al sistema universitario.

La ragionevolezza richiede un'adeguata considerazione degli interessi direttamente o indirettamente afferenti un rapporto amministrativo in cui diverse soluzioni – tutte astrattamente legittime – possono essere adottate.

Il principio di proporzionalità preclude invece all'amministrazione l'adozione di atti restrittivi della sfera giuridica dei destinatari in modo non proporzionato all'interesse pubblico.

Con riferimento alla fattispecie di cui si discute, il provvedimento di recesso adottato con un effetto immediato è non ammissibile né giustificabile, innanzitutto, proprio alla luce del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, in quanto, il recesso adottato illegittimamente dal Prorettore Vicario è un provvedimento che non appare adeguato a perseguire il fine pubblico, tenuto conto che gli interessi perseguiti dall'amministrazione universitaria possono essere raggiunti meglio proprio attraverso la efficacia della Convenzione. Quest'ultima in quanto prevede la collaborazione del Consorzio ricorrente, può garantire meglio il diritto allo studio riconosciuto a livello costituzionale dall'art. 33, senza pregiudizi per gli interessi della comunità territoriale di riferimento.

Con riferimento poi al principio di ragionevolezza, esso imponeva al Prorettore Vicario, di garantire il regolare svolgimento delle attività didattiche degli studenti iscritti al corso di laurea tenuto presso la sede di Priolo Gargallo, al fine di preservare le esigenze di chi svolge una serie di attività, preponderanti, su cui si regge da anni anche l'economia di tale zona, così da dar vita ad una soluzione amministrativa ragionevole e coerente con le caratteristiche del territorio su cui interviene.

Nel decreto del Prorettore Vicario (incompetente trattandosi di atto di straordinaria amministrazione), invece, si evince sia una grave mancanza dei presupposti previsti dallo Statuto dell'Università di Messina che richiedevano la necessaria partecipazione del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione, sia una grave ed ingiustificabile carenza motivazionale, e, per queste ragioni, il provvedimento qui impugnato risulta irragionevole e non rispondente a proporzionalità.

B. Il decreto del Prorettore Vicario ha, inoltre, leso anche i principi di legittimo affidamento e certezza del diritto (art. 3 Cost.), poiché nella specie l'interesse del Consorzio ricorrente alla tutela della propria sfera giuridica di attività riconosciutagli dalla convenzione consiste nell'essere valutato soprattutto sulla base di alcuni indicatori di efficienza, nonché, sulla base dell'efficacia dell'azione formativa svolta, cioè della corrispondenza tra i risultati del processo formativo e gli obiettivi, al termine dell'anno accademico corrente.

Tale interesse era stato generato proprio da una precedente comunicazione dell'Università di Messina la quale, rispondendo all'ennesima richiesta di accreditamento, ha indotto l'odierna ricorrente a continuare la propria attività, anche di programmazione, avente ad oggetto il corso di studio in giurisprudenza.

A questo punto occorre rilevare che la questione della tutela del legittimo affidamento del cittadino nello Stato investe uno dei principi più importanti dell'azione amministrativa, nonché uno dei Principi fondamentali dell'Unione Europea. Per quel che riguarda il procedimento amministrativo, il nostro ordinamento tutela indirettamente il principio attraverso l'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, che vieta l'esercizio del potere di annullamento di un provvedimento amministrativo laddove si siano consolidate situazioni giuridiche e prodotti effetti favorevoli tali da far ritenere ingenerato, in capo ai destinatari del provvedimento, un legittimo affidamento (arg. in TAR Lazio, II[^] bis, 20 giugno 2008, n. 6978; Cons. St., VI, 4 dicembre 2006, n. 7102 e IV, 14 febbraio 2006 n. 564). Numerosissime sono, poi, le pronunce della CGCE e del Tribunale europeo di primo grado che da tempo e costantemente affermano la vigenza ed il carattere fondamentale di tale canone. In particolare, il principio in questione viene considerato un corollario di quello della "certezza del diritto", nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento (in tali termini, cfr. Corte di Giustizia delle Comunità europee, 7 giugno 2005, C- legge 17/03; 19 settembre 2000, Ampafrance and Sanofi, causa C-177/99, 181/99; 18 gennaio 2001, Commission/Spain, causa C-83/99). Addirittura, in talune pronunce i due principi sono tra loro affiancati e considerati in un unico contesto (cfr. Corte di Giustizia, 21 settembre 1983, Deutsche

Milchkontor GmbH, causa 205/82; 21 giugno 1988, Commission/Italy, 257/86; 8 giugno 2000, Grundstücksgemeinschaft Schloßstraße, causa C-396/98). La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, ha riferito il legittimo affidamento all'articolo 3 della nostra Carta fondamentale. Secondo la Consulta, il principio della tutela del legittimo affidamento del cittadino nella “sicurezza giuridica” - quale elemento essenziale dello Stato di diritto - è riconducibile al principio di eguaglianza dinanzi alla legge, sub specie del rispetto del canone della “ragionevolezza” di cui all'art. 3, comma 1, Cost.

In definitiva, la censurata, inammissibile ed incostituzionale disapplicazione conseguente a recesso *in itinere* della convenzione da parte dell'amministrazione impone necessariamente il ripristino della legalità e dei principi generali violati; nella specie, ciò significa garantire il rispetto e l'effettiva tutela delle legittime aspettative del ricorrente CUMI nei confronti dell'Ateneo messinese.

Peraltro, da un punto di vista soggettivo, è evidente che in alcun modo il Consorzio ricorrente avrebbe potuto prevedere il recesso anticipato della Convenzione siglata nel 2004, avvenuta proprio in corso di svolgimento dell'attività didattica.

Risultano, quindi, realizzati nella fattispecie entrambi i presupposti, soggettivo ed oggettivo, richiesti dalla giurisprudenza europea e nazionale ai fini della tutela giurisdizionale del legittimo affidamento (cfr., tra le tante, CGCE, 15 luglio 2004, C-37 e 38/02, causa Di Lenardo c. Min. commercio con l'estero; nonché Cons.St., V, 23 marzo 2009, n. 1741), e cioè: la “buona fede soggettiva” del ricorrente, il quale non poteva assolutamente conoscere la volontà del Prorettore Vicario, non preceduta da alcun atto del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione, e la “oggettiva base affidante” posta dalla Convenzione stipulata nel 2004

C. Al principio su richiamato sono stati ricondotti nell'ambito del diritto amministrativo anche imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.), poiché tali principi sono stati ricondotti anche e soprattutto alla generale clausola di “buona fede”.

Presupposto del costrutto è che l'Amministrazione ricopre il ruolo di parte imparziale, che deve costantemente e necessariamente tener conto delle posizioni soggettive di coloro che sono interessati all'esercizio di una determinata funzione di cui è titolare l'Autorità pubblica. Ne consegue che la funzione amministrativa deve essere ispirata ad un rapporto di collaborazione tra Amministrazioni, che si esplicita nella necessità di osservare reciprocamente una condotta leale, ovvero sia di rispettare le regole della "buona fede".

Del resto, prendendo a prestito alcune riflessioni svolte dall'Ecc.mo Consiglio di Stato (sentenza n. 7966/2010), "è appena il caso di ricordare che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, dal quale non vi è motivo di discostarsi, a norma del criterio di interpretazione di buona fede, sancito dall'art. 1366 c.c., applicabile anche agli atti amministrativi, gli effetti di questi ultimi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in virtù del principio costituzionale di buon andamento, da cui discende che la p.a. è tenuta ad operare in modo chiaro e lineare, così da fornire regole di condotta certe e sicure, soprattutto quando possano derivarne conseguenze negative (C.d.S., sez. V, 19 novembre 2009, n. 7260); inoltre è stato più volte ricordato che l'interpretazione degli atti amministrativi soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss., c.c. per l'interpretazione dei contratti, regole tra le quali ha carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l'intento dell'Amministrazione ed il potere che essa ha inteso esercitare in base al contenuto complessivo dell'atto e tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo (C.d.S., sez. V, 16 giugno 2009, n. 3880).

6) *Illegittimità del Decreto del Prorettore Vicario per manifesta illogicità e contraddittorietà, carenza di adeguata motivazione – Violazione del piano economico finanziario stipulato per l'anno accademico 2017-2018 – Violazione del principio del buon andamento e di non discriminazione – Perdita della sede distaccata di Priolo Gargallo.*

La scelta operata dall'Università di Messina è in palese contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, tenuto conto che il Consorzio ricorrente ha realizzato gli obiettivi previsti nella Convenzione e che vanta uno stato patrimoniale attivo.

Il recesso non si giustifica né sotto il profilo dell'economicità dell'attività amministrativa, né dell'efficienza e dell'efficacia.

La scelta di recesso dalla Convenzione finisce con l'arrecare pregiudizio soltanto ai circa 400 studenti iscritti che ingiustamente vedono compromessa la propria attività di studio nella sede distaccata, dopo avere programmato di non spostarsi territorialmente in altri atenei regionali.

Si pensi, ad esempio, a chi iscrittosi ad un corso di laurea quinquennale è posto nelle condizioni di non poter ultimare il corso di studio nella sede distaccata in cui si era iscritto.

A ciò va aggiunto che, per ragioni strane e ad oggi ancora non ufficializzate, l'Università di Messina avrebbe deciso di spostare la sede distaccata a Noto (**DOC. 11**), circostanza questa che, se confermata, realizzerebbe un'evidente discriminazione nei confronti degli studenti della sede di Priolo Gargallo. Al riguardo, sorge spontanea la domanda sul perché ogni volta che un sistema funziona debba essere cambiato con qualcosa di diverso che non si sa quanto sarà effettivamente utile. Il risultato è che viene negato un diritto degli studenti, dopo 15 anni di eccellenti risultati raggiunti dal polo decentrato di Priolo Gargallo.

Viene pertanto pregiudicato il "diritto allo studio", circostanza che determina un drammatico senso di allarme nella lettura del decreto del Prorettore Vicario dell'Università di Messina che intende chiudere la sede di Priolo Gargallo, con un colpo di penna senza tra l'altro tenere nemmeno conto non solo degli studenti ma anche al personale impiegato presso il C.U.M.I.

In proposito, infatti, una proposta che punti a rimodellare la "geografia dell'Ateneo di Messina" senza alcuna motivazione e criterio che risponda ai su richiamati principi del

buon andamento e ragionevolezza dell'azione amministrativa, risulta del tutto illegittima e non conforme alla normativa universitaria.

Tale scelta, inoltre, viola il piano economico e finanziario stipulato per l'anno accademico 2017-2018 (**DOC. 10**). In proposito, si rileva che il piano economico e finanziario predisposto è finalizzato ad individuare l'equilibrio economico-finanziario del dell'attività del Consorzio ricorrente, per cui eventuali modifiche di componenti quantitative derivanti dal rapporto intercorrente con l'Università di Messina, determinano parametri di costo che se alterati necessitano di adeguata giustificazione.

La scelta paventata dal Prorettore Vicario dell'Università di Messina finisce per realizzare un discrimine sismico nel territorio tra gli atenei siciliani, tenuto conto che il Consorzio ricorrente ha garantito in questi anni un livello di istruzione e formazione universitaria di alto livello, ciò nonostante il colpevole mancato accreditamento – come si spiegherà più avanti – della sede presso l'ANVUR perpetrato in questi anni dall'Università di Messina.

In proposito, va rilevato che negli ultimi anni e, soprattutto, negli ultimi mesi la valutazione della qualità della didattica e della ricerca sono diventati aspetti determinanti per la vita delle Università italiane e dei consorzi che garantiscono attività didattica in forma distaccata. Infatti, l'iniziale adozione da parte delle Università di un sistema di valutazione relativo alla gestione amministrativa, alle attività didattiche e di ricerca, agli interventi di diritto allo studio, capace anche di verificare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, stabilita dalla legge 370/99 (art. 1), è stata arricchita e completata da un ulteriore determinante significato attraverso la legge 1/2009 (art. 2).

Quest'ultima ha sancito che a decorrere dall'anno 2009, al fine di promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle Università statali e di migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, vengono prese in considerazione: la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi; la qualità della ricerca scientifica; la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche.



In questo contesto, l'attività di valutazione del sistema universitario assume una duplice valenza: è strumento strategico di verifica della realizzazione degli obiettivi programmati in termini di qualità e quantità dei processi e dei prodotti della formazione, della ricerca e della gestione, ed è funzione di garanzia nei riguardi degli utenti e della società nel suo complesso.

Il sistema universitario italiano presenta tre livelli decisionali distinti: il più elevato è rappresentato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), a cui spetta il ruolo di natura politico-strategica e di indirizzo generale; il secondo, rappresentato dai singoli Atenei; il terzo, caratterizzato dalle varie unità operative all'interno di ciascun Ateneo (Facoltà, Corsi di Laurea e di Diploma, Dipartimenti, ecc.).

Fra gli attori che, con compiti e finalità diverse, partecipano a questo processo di valutazione va richiamato l'ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario, i cui compiti sono la valutazione della qualità degli Atenei e degli Enti di ricerca e la ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario.

Con riferimento al Consorzio ricorrente è accaduto che, nonostante varie richieste (**DOC. 5**) rivolte all'Università di Messina, quest'ultima non ha provveduto a richiedere l'accreditamento. Non solo, l'Università resistente è rimasta, persino, silente ad una richiesta di chiarimenti nella quale (**DOC. 6**) si faceva presente che serpeggiassero dei rumors mai confermati di un trasferimento della sede di Priolo Gargallo, senza che nessuna comunicazione ufficiale fosse mai pervenuta, anzi, fatto ancor più grave, pare che il Dipartimento di giurisprudenza avesse chiesto ai propri Professori di indicare quale sede Noto invece di Priolo Gargallo già qualche mese orsono e ben prima del decreto rettoriale impugnato. Tuttavia, l'Ateneo Messinese rimaneva in ufficiale omertoso silenzio, sino all'epilogo oggetto del presente giudizio.

Ciò implica un danno rilevante per il Consorzio ricorrente. Il sistema universitario, infatti, viene valutato soprattutto sulla base di alcuni indicatori di efficienza e, in misura minore, sulla base dell'efficacia dell'azione formativa svolta, cioè della corrispondenza tra i risultati del processo formativo e gli obiettivi che ogni Ateneo dovrebbe

raggiungere. In questo contesto è accaduto che l'attività della sede distaccata di Priolo Gargallo, non ha ricevuto alcuna valutazione da parte dell'ANVUR in quanto non accreditata con evidenti ricadute anche sul valore del percorso di studio svolto dagli studenti rispetto ad altri atenei.

7) Sul risarcimento per i danni ingiusti conseguenti ai provvedimenti impugnati ed al mancato accreditamento della sede distaccata da parte dell'ANVUR.

Il recesso illegittimo dalla Convenzione sottoscritta in data 7.4.2004, come censurato nei motivi che precedono, cagiona al Consorzio ricorrente un consistente danno ingiusto. Ciò in quanto la impossibilità per il CUMI di continuare a svolgere i corsi universitari, ai quali ha diritto sino al 2024, deriva da atti illegittimi ed incostituzionali.

Peraltro tale danno ingiusto si aggrava sempre di più per ogni giorno che passa senza che il ricorrente possa svolgere la sua attività – come fatto regolarmente, e con risultati di gestione e didattici soddisfacenti nel corrente anno accademico – nonchè le lezioni del corso di laurea attivato.

A questo danno si aggiunge anche quello derivante dal mancato accreditamento da parte dell'ANVUR della sede di Priolo Gargallo, più volte richiesto dal ricorrente all'Università di Messina e mai attivato.

A ciò va poi aggiunto il danno all'immagine del Consorzio Universitario Megara Ibleo.

Il danno all'immagine dell'odierno ricorrente causato dagli atti e dal comportamento dell'Università di Messina rientra tra i casi di responsabilità civile (oltre che amministrativa) che mettono in luce aspetti anche macroscopici di cattiva amministrazione che si sostanzia in sprechi, disservizi, inefficienza.

La Corte dei Conti qualifica tale danno come “*danno esistenziale all'immagine*” (così definito dalla sentenza delle sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 10/QM/2003) che si insidia nel comportamento del funzionario pubblico (avendo riferimento ad impiegati, amministratori e dirigenti) e porta all'alterazione dell'identità della P.A. apparendo di questa una immagine negativa.

Il fondamento della buona immagine della pubblica amministrazione, che qualifica altresì come esistenziale il danno all'immagine del Consorzio ricorrente a cui consegue l'obbligo di risarcimento dell'Università di Messina, si rinviene nell'articolo 97 della Costituzione per cui: *“i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.”* Tale dovere del dipendente della pubblica amministrazione di rispettare i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza e ragionevolezza e agire in posizione di indipendenza e imparzialità si rinviene altresì nel codice cd. 'generale' di comportamento emanato con D.P.R. 62/2013, che dovrà essere affiancato dai codici che ogni amministrazione è tenuta ad emanare.

Dal su citato quadro normativo si rinviene, dunque, una finalità risarcitoria del danno all'immagine della pubblica amministrazione volta al ristoro della sua immagine screditata. Il danno risulta essere anche di natura patrimoniale e suscettibile di valutazione economica perché lede il principio di legittimo affidamento del cittadino, nei confronti della pubblica amministrazione, ciò anche se il bene leso è immateriale o comunque non incide sul patrimonio del soggetto leso.

Al danno all'immagine, si aggiunge l'ulteriore danno legato al licenziamento che dovrà essere disposto nei confronti dei dipendenti del CUMI.

Inoltre, il CUMI ha svolto quale unica attività quale ente universitario la gestione del corso di lauree in giurisprudenza quale sede decentrata dell'Ateneo Messinese, garantendo un utile netto di bilancio pari ad € 179.901,00 (**DOC. 7**). Non solo, dall'anno accademico 2016/2017, seguito del Decreto Assessoriale n. 3926 del 9.6.2017 dell'Assessore per l'Istruzione e la Formazione della Regione Siciliana di concerto con l'Assessorato dell'Economia della Regione Siciliana di approvazione del “Protocollo d'intesa sottoscritto in data 31 maggio 2017 dall'Assessore regionale per l'istruzione e la formazione professionale, dall'Assessore per l'Economia e dai legali rappresentanti delle Università di Palermo, Catania e Messina” (Allegato A del citato decreto **-DOC. 8**), nella parte in cui approva il suddetto protocollo (art. 1) e dispone che l'erogazione

dei finanziamenti al Consorzio Universitario Megara Ibleo avvenga secondo le modalità descritte nel richiamato protocollo d'intesa (art. 2), ovvero venga delineato secondo di costi standard del corso di studi, che nel caso di Giurisprudenza ammontano ad € 238.200,00, come determinato dallo stesso assessorato regionale (DOC. 9), cagionando un lucro cessante per l'ente ricorrente pari a detto importo per tutti gli anni di vigenza della convenzione.

Da ultimo, ma non per importanza, va considerato che dal provvedimento impugnato discenderebbe un danno gravissimo e irreparabile per gli interessi della comunità territoriale circostante alla sede di Priolo Gargallo.

Infine, il danno cagionato dalla amministrazione diviene anche irreparabile, in quanto la attuale perdurante mancata frequenza del corso universitario attivato non sarà più successivamente recuperabile dagli studenti sicché tale pregiudizio, che peraltro si acuisce sempre di più con il passare del tempo e mette a rischio la validità degli esami e le lauree conseguite attraverso la struttura distaccata di Priolo Gargallo.

Il danno subito può essere quantificato, allo stato attuale, in via equitativa, nella somma di euro 10.000.000,00 (EURO DIECIMILIONI/00).

Domanda di sospensione cautelare

Il ricorso è fondato e merita l'accoglimento.

La fondatezza del ricorso riposa nei motivi dedotti.

Sussistono inoltre pregiudizi gravi ed irreparabili *in re ipsa*.

Sotto il profilo del *periculum in mora*, dalla temuta attuazione del decreto del Prorettore vicario deriva discenderebbe un danno gravissimo e irreparabile per gli interessi della sede di Priolo Gargallo e degli studenti.

In particolare, il provvedimento arreca pregiudizio alle attività universitarie ed al corso di studio gestito dal Consorzio ricorrente, con riferimento sia agli studenti iscritti al primo anno accademico che a quelli che sono iscritti agli anni successivi.

**Istanza all'Ecc.mo Sig. Presidente del Tribunale Amministrativo per la Sicilia –
Sezione distaccata di Catania, di concedere misura cautelare interinale con
decreto presidenziale ai sensi dell'art. 56, C.P.A.**

Considerato che, in ragione della necessità di rispettare i termini a difesa, vi è il rischio più che concreto, se non la certezza, che la camera di consiglio per l'esame della domanda cautelare non potrà essere fissata in tempo utile per lo svolgimento degli esami e lezioni, e corsi di approfondimento programmati, si formula istanza affinché il Presidente delle Sezione assegnataria del presente ricorso, ovvero un magistrato da lui delegato, voglia con decreto accogliere l'istanza cautelare.

Pertanto, in attesa della camera di consiglio per la discussione dell'istanza di sospensione, il danno grave per i ricorrenti si può aggravarsi e la misura monocratica può prevenire il formarsi di situazioni gravemente pregiudizievoli e altresì irreversibili, ossia tali da non poter essere rimediate neppure con una ordinanza collegiale emessa alla prima camera di consiglio utile.

Per i su esposti motivi, e con esplicita riserva di più ampie argomentazioni,

Voglia l'Ill.mo Tribunale Amministrativo adito

- Concedere misura cautelare presidenziale ex art. 56 c.p.a.
- In ogni caso, sospendere i provvedimenti impugnati.
- Annullare per le ragioni su indicate i provvedimenti impugnati che incidono sull'attività del Consorzio universitario Megara Ibleo.
- Condannare l'Università di Messina al risarcimento dei danni cagionati con i provvedimenti impugnati ed a causa del suo comportamento, come innanzi specificati, oltre ad interessi e rivalutazione monetaria, quantificati in euro 10.000.000,00 o a quella diversa somma che questo Tribunale riterrà secondo equità.
- Con vittoria di spese, competenze ed onorari del giudizio.

Si producono documenti come da separato indice separato:

- 1) Convenzione del 07.09.2004.
- 2) Decreto del Prorettore Vicario n. 639 del 30.03.2018.



- 3) Statuto dell'Università degli Studi di Messina.
- 4) Estratto Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 229 del 30.09.2013.
- 5) Lettere richieste di accreditamento ANVUR.
- 6) Richiesta chiarimenti.
- 7) Protocollo d'intesa.
- 8) Bilancio 2016 del CUMI.
- 9) Comunicazione dell'Assessorato regionale alla Istruzione ed alla formazione professionale di determinazione dei Costi standard.
- 10) Piano economico e finanziario stipulato per l'anno accademico 2017-2018.
- 11) Comunicazione dell'Università di Messina, inviata tramite e-mail il 12.04.2018.

Ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis, d.P.R. n. 115/2002, ai fini della terminazione del contributo unificato il valore della presente controversia è pari ad € 10.000.000,00.

Catania-Siracusa, 11.04.2018

Avv. Giorgio Nicastro del Lago

Avv. Francesco Nicotra

RELAZIONE DI NOTIFICA

ai sensi dell'art. 3bis L. 53-1994

Il sottoscritto Avv. Giorgio Nicastro Del Lago, codice fiscale: NCSGRG78H29H163J, iscritto all'albo degli Avvocati presso l'Ordine degli Avvocati di Siracusa, in ragione del disposto della L. 53/94 e succ. mod., quale difensore del **CONSORZIO UNIVERSITARIO MEGARA IBLEO**, C.F. 93046130899, in virtù della procura alle liti rilasciata ai sensi dell'art. 83, comma 3 c.p.c.

NOTIFICA

unitamente alla presente relazione, firmata digitalmente, l'allegato Ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Sede di Catania, al **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Viale Trastevere, 76 00153 Roma, C.F. 80185250588, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, con sede in Via Vecchia Ognina, 149 – 95127 Catania, CF 80014130878, all'indirizzo di posta elettronica certificata ads.ct@mailcert.avvocaturastato.it indirizzo censito nel registro denominato "Reginde" previsto dall'art. 7 del D.M. n. 44/2011, in allegato al messaggio di posta elettronica certificata inviato dall'indirizzo mittente francesco.nicotra@pec.ordineavvocaticatania.it iscritto nel Registro Generale degli Indirizzi Elettronici (ReGIndE).

DICHIARA

che il ricorso notificato è conforme all'originale e che la presente notifica viene eseguita in relazione al procedimento avente ad oggetto Ricorso davanti al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Sede di Catania.

Catania, 11.04.2018

RELAZIONE DI NOTIFICA**ai sensi dell'art. 3bis L. 53-1994**

Il sottoscritto Avv. Giorgio Nicastro Del Lago, codice fiscale: NCSGRG78H29H163J, iscritto all'albo degli Avvocati presso l'Ordine degli Avvocati di Siracusa, in ragione del disposto della L. 53/94 e succ. mod., quale difensore del **CONSORZIO UNIVERSITARIO MEGARA IBLEO**, C.F. 93046130899, in virtù della procura alle liti rilasciata ai sensi dell'art. 83, comma 3 c.p.c.

NOTIFICA

unitamente alla presente relazione, firmata digitalmente, l'allegato Ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Sede di Catania, all'Università degli Studi di Messina, in persona del Rettore *pro tempore*, con sede in Messina, Piazza Pugliatti, n. 1, Cod. Fiscale 80004070837 - P.IVA 00724160833, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, con sede in Via Vecchia Ognina, 149 – 95127 Catania, CF 80014130878, all'indirizzo di posta elettronica certificata ads.ct@mailcert.avvocaturastato.it indirizzo censito nel registro denominato "Reginde" previsto dall'art. 7 del D.M. n. 44/2011, in allegato al messaggio di posta elettronica certificata inviato dall'indirizzo mittente francesco.nicotra@pec.ordineavvocaticatania.it iscritto nel Registro Generale degli Indirizzi Elettronici (ReGIndE).

DICHIARA

che il ricorso notificato è conforme all'originale e che la presente notifica viene eseguita in relazione al procedimento avente ad oggetto Ricorso davanti al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Sede di Catania.

Catania, 11.04.2018